



Bericht

an den Rechnungsprüfungsausschuss
des Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Prüfung
von automatisierten Verfahren zur
Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln
des Bundes

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	4
1	Ausgangssituation	6
1.1	Bundesrechnungshof stellt Risiken beim Betrieb zahlungsrelevanter IT-Systeme fest	6
1.2	Einstimmiger Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses	7
2	Bericht des BMF an den Rechnungsprüfungsausschuss vom 22. März 2016	7
3	Weitere Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes	8
3.1	Prüfpflichten der Bewirtschafter	9
3.2	Risikoanalyse	11
3.3	Verantwortung der Beauftragten für den Haushalt	12
3.4	Zersplitterung der Systemlandschaft	12
3.5	Zusammenfassende Bewertung der weiteren Prüfungserkenntnisse	13
4	Einordnung der Maßnahmen des BMF	14
5	Stellungnahme des BMF	15
6	Abschließende Bewertung	16

Abkürzungsverzeichnis

BestMaVB-HKR	Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes
BfdH	Beauftragte/r für den Haushalt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes
KKR	Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO)

0 Zusammenfassung

- 0.1 Mit seinen Bemerkungen 2014 hat der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag unter anderem über *Risiken beim Betrieb zahlungsrelevanter IT-Systeme* berichtet.¹
- 0.2 Mit einstimmigem Beschluss vom 30. Januar 2015 forderte der Prüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) die obersten Bundesbehörden auf, die vom Bundesrechnungshof festgestellten Risiken zu minimieren und bestehende Schwachstellen beim Betrieb ihrer zahlungsrelevanten IT-Systeme umgehend zu beseitigen. (Tz. 1.2)
- 0.3 Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) forderte der Rechnungsprüfungsausschuss auf, die Ressorts hierzu nachdrücklich anzuhalten, den Prozess einer verbesserten Normbefolgung in diesem Bereich aktiv zu begleiten und dem Rechnungsprüfungsausschuss über die von ihm veranlassten Maßnahmen bis zum 31. März 2016 zu berichten. (Tz. 1.2)
- 0.4 Mit Schreiben vom 22. März 2016 berichtet das BMF dem Rechnungsprüfungsausschuss über die von ihm getroffenen Maßnahmen.² (Tz. 2)
- 0.5 Der Bundesrechnungshof ist aufgrund seiner weiteren, im Nachgang zu seiner Bemerkung 2014 gewonnenen Prüfungserkenntnisse der Auffassung, dass die vom BMF ergriffenen Maßnahmen die Risiken beim Einsatz von zahlungsrelevanten IT-Systemen noch nicht nachhaltig reduziert haben. (Tz. 3)
- 0.6 Diese, vom BMF in seinem Bericht vorgetragene, uneingeschränkt positive Einschätzung erscheint dem Bundesrechnungshof verfrüht. Vielmehr bleibt abzuwarten, inwieweit die vom BMF bislang unternommenen Anstrengungen in der vielfältigen Anwendungspraxis des Drei-Ebenen-Systems von Bund, Ländern und Kommunen geeignet sein werden, eine spürbare Wirkung zu erzeugen. (Tz. 4)
- 0.7 Ohne ein verstärktes Engagement der primär verantwortlichen obersten Bundesbehörden, auf die auch das BMF in seinem Bericht erneut und zurecht hingewiesen hat, wird dies nicht gelingen. Trotz erster Erfolge bei einzelnen Bewirtschaft-

¹ Vgl. Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 18/3300, Nr. 3.

² RPA-Drs. 18/211.

tern muss hier das Problembewusstsein insgesamt noch weiter gestärkt und der Wille zu einer konsequenten Anwendung aller risikominimierenden Maßnahmen gefestigt werden. (Tz. 4)

- 0.8 Der Bundesrechnungshof wird seine Prüfungsdichte in diesem für eine ordnungsmäßige Haushaltsführung des Bundes und zur Vermeidung von finanziellen Schäden für den Bund elementaren Bereich auch weiterhin hoch halten und dem Ausschuss kontinuierlich berichten. Ebenso wird er seine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem BMF als übergreifend zuständigem Haushaltsressort in diesem Bereich weiter fortsetzen. (Tz. 5)

1 Ausgangssituation

1.1 Bundesrechnungshof stellt Risiken beim Betrieb zahlungsrelevanter IT-Systeme fest

Mit seinen Bemerkungen 2014 unterrichtete der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag über erhebliche Risiken für den Bund beim Betrieb zahlungsrelevanter IT-Systeme.³

Neun Behörden aus mehreren Ressorts hatten die haushaltsrechtlichen Mindestbestimmungen für einen ordnungsmäßigen Einsatz von automatisierten Verfahren zur Bewirtschaftung von Bundesmitteln nicht eingehalten. Damit hatten sie erhebliche Risiken für den Bund in Kauf genommen.

Neben Dienstanweisungen mangelte es bei den Betreibern der Systeme oftmals an Sicherheits-, Datenschutz-, Datensicherungs- sowie Notfallkonzepten. Als besonders risikobehaftet zeigten sich zudem Zugriffskennungen und -rechte, insbesondere bei zum Teil unberechtigten sowie von externen Benutzern.

Da die IT-Systeme Änderungen von Buchungsdaten und Systemeinstellungen häufig nicht protokollierten, ließen sich Fehler bis hin zu Manipulationen von Systemprotokollen, Belegen oder Buchungsdaten durch eine nachträgliche Prüfung nicht nachweisen.

Haushaltstechnisch wies vor allem das Forderungsmanagement häufig Mängel auf. So buchten die Bewirtschafter Forderungen zum Teil zeitlich verzögert im HKR-System oder glichen die Forderungsbestände zwischen HKR-System und eigenem Buchführungssystem nur unvollständig ab.

Um diese und weitere Schwachstellen im internen Kontrollsystem durch eigene Prüfungen erkennen und beseitigen zu können, fehlte es den Bewirtschaftern auch häufig an dem notwendigen Risikobewusstsein oder an ausreichender, eigener IT-Kompetenz.

Insgesamt verstießen die geprüften Stellen damit gegen elementare haushaltsrechtliche Vorschriften, die beim Betrieb automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR) einzuhalten sind.

³ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 18/3300, Nr. 3.

1.2 **Einstimmiger Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses**

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Bemerkung in seiner Sitzung am 30. Januar 2015 beraten⁴. In seinem einstimmig gefassten Beschluss betonte der Rechnungsprüfungsausschuss die Verantwortung der obersten Bundesbehörden für die Beseitigung der vom Bundesrechnungshof festgestellten Schwachstellen in den Systemen des jeweils eigenen Geschäftsbereiches.

Darüber hinaus forderte der Rechnungsprüfungsausschuss das BMF auf, die Ressorts unverzüglich und nachdrücklich zur Einhaltung der Mindestbestimmungen bei den Bewirtschaftern anzuhalten. Außerdem solle das BMF den notwendigen Prozess einer verbesserten Normbefolgung in diesem Haushaltsrechtsbereich entsprechend seiner Zuständigkeiten aktiv begleiten und dem Ausschuss bis zum 31. März 2016 über die von ihm veranlassten Maßnahmen berichten.

2 **Bericht des BMF an den Rechnungsprüfungsausschuss vom 22. März 2016**

Das BMF hat dem Rechnungsprüfungsausschuss mit Schreiben vom 22. März 2016⁵ über seine zwischenzeitlich ergriffenen Maßnahmen berichtet:

- Mit Rundschreiben vom 5. Februar 2015 habe es die obersten Bundesbehörden ermahnt, die Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (BestMaVB-HKR) in ihrem jeweiligen Geschäftsbereich einzuhalten.
- Im Haushalt 2016 habe es darüber hinaus sieben neue Planstellen im Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (KKR) geschaffen. Das noch zu besetzende Team solle ab dem 3. Quartal 2016 die obersten Bundesbehörden und die Bewirtschafter bei der Fachkoordination der Verfahren und bei der Einhaltung der Mindestanforderungen im Sinne einer „Beratungs- und Kompetenzbündelung“ beraten. Zudem solle es die Bundeskassen in der Prüfung der Verfahrensmeldung unterstützen.
- Unter anderem aufgrund diverser, vom Bundesrechnungshof bereitgestellter „Abschließender Prüfungsmitteilungen“ habe es zudem einzelne Bewirtschafter

⁴ Vgl. TOP 11 der 12. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 30. Januar 2015.

⁵ RPA-Drs. 18/211.

ter aufgefordert, die festgestellten Risiken in einem vorgegebenen Zeitraum abzustellen.

- Zusätzlich werde vom BMF in Einzelfällen geprüft, ob bei Stellen, die die Einhaltung der BestMaVB-HKR erklärt haben, auch die notwendigen Unterlagen vorhanden seien. Diese Prüfung solle künftig durch das neue Arbeitsgebiet im KKR weiter intensiviert werden.
- Zudem habe es die Bundeskassen mit Schreiben vom 7. Juli 2015 aufgefordert, die für einen genehmigungsfreien Betrieb abzugebenden Verfahrensmeldungen zusammen mit der Erklärung über die Einhaltung der Mindestanforderungen restriktiv auf Vollständigkeit und Fehlerfreiheit zu prüfen. Im Zweifelsfall sei die Verfahrensmeldung zurückzuweisen und die Annahme von Anordnungsdaten zu verweigern.
- Auch seien die einschlägigen Normen grundlegend überarbeitet und in einer Verwaltungsvorschrift (VV)⁶ vereint worden, um die Anwendung der komplexen Regelungen zu vereinfachen und zu erleichtern. Eine Abstimmung mit den Ressorts wolle es hierzu noch im ersten Halbjahr 2016 herbeiführen.

Mit den ergriffenen Maßnahmen, so das Fazit des BMF, seien die Risiken beim Einsatz von zahlungsrelevanten IT-Systemen „nachhaltig reduziert“. Letztendlich seien jedoch die obersten Bundesbehörden für den ordnungsmäßigen Betrieb ihrer IT-Systeme und die Einhaltung aller einschlägigen Bestimmungen verantwortlich.

3 Weitere Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Wie in seiner Bemerkung bereits angekündigt⁷ hat der Bundesrechnungshof im Nachgang seine Prüfungen zahlungs- und rechnungslegungsrelevanter IT-Systeme verstärkt. Mit einem systematischen und risikoorientierten Ansatz hat er mittlerweile über dreißig automatisierte Verfahren zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes bei Bund-, Länder- und Kommunalverwaltungen im Verantwortungsbereich von vierzehn obersten Bundesbehörden geprüft.

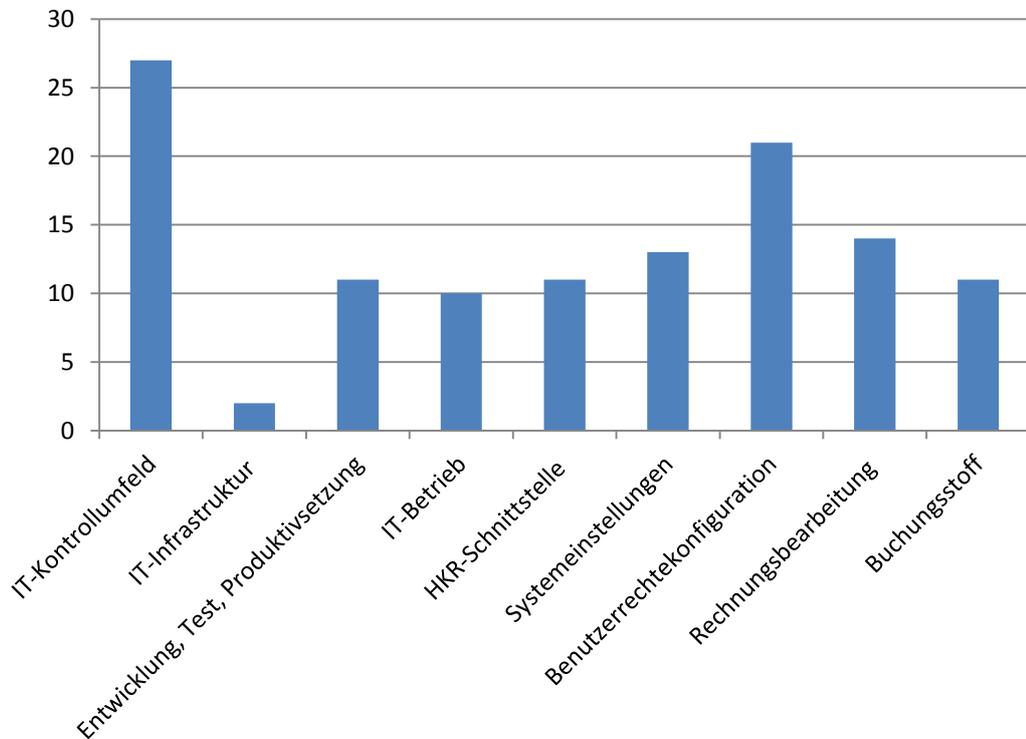
Die auf Grundlage international angewandter Prüfungsmethoden gewonnenen Prüfungsergebnisse bestätigten die bereits in der Bemerkung 2014 dargestellten

⁶ Das BMF bezieht sich hier auf die Novellierung der Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO), im Weiteren VV-ZBR abgekürzt.

⁷ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 18/3300, Nr. 3.4.

Mängel beim Einsatz von zahlungsrelevanten IT-Systemen.

Eine Analyse von dreißig vorliegenden Prüfungsberichten des Bundesrechnungshofes zeigt die Häufigkeit von schwerwiegenden Beanstandungen mit hohem Risikopotenzial in den standardmäßig betrachteten neun Prüfungsfeldern.



Keines der geprüften IT-Systeme wurde von den verantwortlichen Stellen fehlerfrei und ohne Risiken für den Bund betrieben. Vielmehr ist festzustellen, dass die bereits in der o. g. Bemerkung aufgezeigten Schwachstellenmuster nach wie vor flächendeckend und auf allen Verwaltungsebenen anzutreffen sind. Zahlungsrelevante IT-Systeme, die von den Bundesmittel bewirtschaftenden Stellen ohne wesentliche Mängel betrieben werden, bilden eine absolute Ausnahme.

Nach wie vor sind regelmäßig die nachstehend skizzierten und für die Sicherheit der IT-Systeme riskanten Schwachstellen anzutreffen.

3.1 Prüfpflichten der Bewirtschafter

Seit der Novellierung der BestMaVB-HKR⁸ besteht für die mittelbewirtschaftenden Stellen die explizite Verpflichtung, durch regelmäßige Prüfungen sicherzu-

⁸ BMF-Schreiben zur Neufassung der BestMaVB-HKR, mit Datum vom 8. April 2014, Gz. II A 6 - H 2300/06/0001 :002.

stellen, dass sie beim Betrieb ihrer an das HKR-System des Bundes angeschlossenen IT-Systeme die Mindestanforderungen der Best-MaVB-HKR einhalten. Hierzu müssen sie mindestens alle 24 Monate ihr System entsprechend überprüfen. Der oder die Beauftragte für den Haushalt (BfdH) muss für diese regelmäßige Eigenprüfung eine verantwortliche Person benennen.⁹

Lediglich eine der geprüften mittelbewirtschaftenden Stellen konnte die Eigenprüfung nachweisen. Bei diesem „Vorzeigefall“ waren im Übrigen auch die vorgefundenen Mängel lediglich geringfügig und die daraus resultierenden Risiken als gering einzustufen, obgleich der gesamte Bearbeitungsprozess bereits vollständig elektronisch organisiert waren.

Alle anderen geprüften Stellen hatten hingegen noch keinen verantwortlichen Prüfer nach Nr. 4 Absatz 2 Satz 3 BestMaVB-HKR benannt; sofern sie dies getan hatten, geschah dies erst kurz vor der Eröffnung der Prüfung durch den Bundesrechnungshof. In diesem Kontext begrüßten sie sogar zum Teil die Prüfung durch den Bundesrechnungshof, da sie sich damit eine Beratungsleistung zu den einschlägigen neuen Regelungen des BMF erhofften.

Die fehlenden Erkenntnisse aus der nunmehr vorgeschriebenen, regelmäßigen Eigenprüfung ihres IT-Systems hatten einige BfdH jedoch nicht davon abgehalten, ihre zahlungsrelevanten, an das zentrale Buchführungssystem des Bundes angeschlossenen IT-Systeme zu melden und die Einhaltung der einschlägigen Normen zu erklären. Allerdings hatten auch rund Zwei-Drittel der geprüften Stellen ihre Verfahren trotz wesentlicher technischer oder organisatorischer Änderungen entgegen der Meldepflicht erst gar nicht in der aktuell eingesetzten Systemversion gemeldet.¹⁰

Dass die geprüften Stellen sowohl der Melde- als auch der Prüfpflicht nicht nachgekommen waren, ließ sich nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes unter anderem darauf zurückführen, dass weder der jeweilige BfdH noch die Fachverantwortlichen die einschlägigen Normen und deren Zwecke (Risikominimierung durch ein funktionierendes internes Kontrollsystem) kannten.

⁹ Die Benennung ist zu dokumentieren und der verantwortliche Prüfer bzw. die verantwortliche Prüferin dürfen nicht zugleich an der Bearbeitung der zahlungsrelevanten Prozesse beteiligt sein (vgl. Nr. 4 Abs. 2 S. 3 u. 4 BestMaVB-HKR).

¹⁰ Nr. 1.4.2 BestMaVB-HKR.

3.2 Risikoanalyse

Aber auch unabhängig von den Normen beschäftigten sich sowohl die BfdH als auch die Fach- und Systemadministratoren nur oberflächlich mit den organisatorischen und technischen Risiken ihrer automatisierten, zahlungs- und rechnungslegungsrelevanten Verfahren.

Dabei hätten die Bewirtschafter häufig schon durch Inaugenscheinnahme der Zuständigkeiten und der Verfahrensabläufe im Rechnungswesen die Mängel in ihren Kontrollsystemen entdecken und abstellen können.

Hierzu zählten etwa ungenehmigte Benutzerkennungen und -rechte, ein unzureichendes Vier-Augen-Prinzip bei der Datenprüfung oder die nicht „scharf gestellte“ Protokollierungsfunktion im System. Im Gespräch fielen ebenso die Unzulänglichkeiten von Stichprobenprüfungen schnell auf, etwa dass einzelne Buchungsfälle aufgrund der Bearbeitungsprozesse von vorneherein niemals Teil einer Stichprobe werden konnten.

Zwar konnten rund die Hälfte der Bewirtschafter Sicherheitskonzepte auf Grundlage des vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) empfohlenen Grundschutzes vorlegen. Darin hatten die Bewirtschafter jedoch in der Regel nur die von der IT-Seite betrachteten technischen Systemrisiken für die IT-Infrastruktur des Verfahrens untersucht. Ablauforganisatorische Gefährdungen für die Rechnungsbearbeitung ließen sie bei der Analyse außer Acht. Hierzu zählten etwa die rechtlichen Risiken des ersetzenden Scannens bei der elektronischen Rechnungsbearbeitung oder die eingeschränkte Datenprüfung bei unvollständigem Zugriff auf die begründenden Unterlagen.

Typischerweise hatten die Fach- und die IT-Seite der Bewirtschafter keine einheitliche Vorstellung, wie sich der Ausfall ihres Systems in einem Not- oder Krisenfall und ein damit eventuell verbundener partieller Verlust von Buchungsdaten auf die Verwaltungsarbeit auswirken würden. In Folge dessen hatten sie auch nicht vereinbart, wann das System spätestens wieder voll funktionsfähig sein müsste und welche Maßnahmen hierzu genau von wem zu ergreifen wären. Dies galt bisweilen auch für Verträge mit externen IT-Dienstleistern, die ohne vertragliche Regelung eine entsprechende Leistung erst gar nicht vorsahen.

3.3 Verantwortung der Beauftragten für den Haushalt

Eine weitere Ursache für die Mängel zeigte sich in der fehlenden Verantwortungsübernahme für den ordnungsmäßigen und sicheren Betrieb des Gesamtsystems. Der oder die BfdH hat nach Nummer 4 Absatz 1 Satz 2 BestMaVB-HKR die Verantwortung zu übernehmen, dass das automatisierte Verfahren den fachlichen, organisatorischen und datenschutzrechtlichen Anforderungen entspricht und die Regelungen der Aufbewahrungsbestimmungen eingehalten werden. Damit trägt der oder die BfdH die Gesamtverantwortung für einen ordnungsmäßigen Systembetrieb, auch wenn das Verfahren auf mehrere Vorsysteme oder Organisationseinheiten im Rechnungsbearbeitungsprozess verteilt ist.

Entgegen dieser Vorgabe entzogen sich die BfdH in den geprüften Stellen ihrer Verantwortung oftmals mit dem Argument, keinen Einblick in die Teilprozesse zu haben. Bereits etablierte Abläufe und Zuständigkeiten hinterfragten gerade neue BfdH bei der Übernahme ihrer Aufgabe selten. In diesen Fällen entstanden zwangsläufig Lücken im Kontrollsystem an den technischen und organisatorischen Übergabeschnittstellen zwischen Vorsystemen im automatisierten Verfahren. Beispielsweise übertrugen an den Schnittstellen häufig einzelne Beschäftigte die zuvor im Vier-Augen-Prinzip noch ordnungsmäßig geprüften Daten, ohne dass dann jedoch eine zweite Person oder entsprechende Funktionen im System die Datenübernahme absicherte. Die Datenintegrität im importierenden System war somit nicht automatisch gewährleistet.

3.4 Zersplitterung der Systemlandschaft

Die Größe der Behörde, die Zugehörigkeit zu den verschiedenen Verwaltungsebenen oder der Systemtyp, also ob Standardsystem oder Eigenentwicklung, hatten keinen unmittelbar nachweisbaren Einfluss auf die Schwächen im IT-Kontrollsystem und somit die Risiken für den Bund.

Eine besondere Herausforderung für die BfdH als auch für die Prüfer stellt in diesem Zusammenhang jedoch die technisch und organisatorisch stark dezentralisierte Buchführung des Bundes dar. Geschäftsfälle werden nicht nur unter Einsatz mehrerer Vorsysteme bei mehreren Stellen bearbeitet. Auch die Vollständigkeit und Belegung der Buchungen im zentralen HKR-System lässt sich nur bei einem Vollzugriff auf alle beteiligten Systemkomponenten prüfen und sicherstellen. Systembedingte Organisationsgrenzen, etwa zwischen BMF und den anderen Bun-

desministerien oder zwischen Bundesministerium und Auftragsverwaltung, erschweren hier sowohl die Konzeption des Internen Kontrollsystems als auch die Rechnungsprüfung. Zudem spielt die Zahl der Medienbrüche zwischen Papier und IT wegen der unvollständigen Weiterleitung der Buchungsstoffe bis hin zum HKR-System eine gewichtige Rolle. Besonders auffällig ist dies immer noch beim Forderungsmanagement. So hatten rund ein Drittel der Bewirtschafter weiterhin Schwierigkeiten, den Forderungsbestand zwischen mehreren Systemen eindeutig und prüfbar zu synchronisieren.

Die technische wie organisatorische Verteilung des Buchführungssystems des Bundes nutzten die BfdH gerne, um hinsichtlich der Verantwortung für die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit des eigenen Systemeinsatzes auf die grundsätzliche Verantwortung des BMF oder zentrale IT-Dienstleisters des Bundes zu verweisen. Bei zentral beschafften oder betriebenen Standardsystemen argumentierten die BfdH auch mit allgemeinen Prüftestaten der Hersteller oder Betreiber für das Standardsystem. Tatsächlich stellte sich bei den über Rahmenverträge beschafften Systemen die Frage, warum eine Ausschreibung und die Abnahme der Systeme nicht auch die ordnungsmäßige Konfiguration des Systems gemäß den einschlägigen Normen für automatisierte Verfahren umfasste.

Letztlich gilt jedoch auch bei Standardsystemen (etwa SAP, MACH, PASS) und bei den angepassten Systemen der Bundesverwaltung (etwa E-Payment, PVS-PY, profi, TMS Reise), dass jeder Bewirtschafter für die ordnungsmäßige Anwendung des von ihm eingesetzten Systems selbst verantwortlich zeichnet.

3.5 Zusammenfassende Bewertung der weiteren Prüfungserkenntnisse

Für ein funktionierendes Internes Kontrollsystem im Rechnungswesen ist es unabdingbar, dass die Beauftragten für den Haushalt die Konzeption des Internen Kontrollsystems verantworten und die Funktionstüchtigkeit des gesamten Kontrollsystems regelmäßig kontrollieren bzw. sich die Kontrollen durch unabhängige Prüfinstanzen nachweisen lassen. Die Kontrolle muss dabei sowohl die organisatorische als auch die technische Konfiguration des zahlungsrelevanten Systems umfassen.

Die kompetente Beschäftigung mit den organisatorischen und technischen Gefährdungen für den Betrieb zahlungsrelevanter IT-Systeme in Form einer verfahrensspezifischen Risikoanalyse ist entscheidend für die Reduzierung von IT-

Risiken, mit denen Haushaltsrisiken verknüpft sind. Nur wenn die Bewirtschafter die Risiken kennen, können sie funktionierende Kontrollmaßnahmen in einem Sicherheitskonzept für das Verfahren entwickeln und Fehler sowie Manipulationen in den Zahlungs- und Rechnungslegungsprozessen entdecken. Der auch nach neueren Prüfungserkenntnissen weiterhin fehlenden Kompetenz für den ordnungsmäßigen und sicheren Betrieb zahlungsrelevanter IT-Systeme bei vielen Bewirtschaftern gilt es deshalb zuallererst entgegenzuwirken.

Der in der Verwaltung zunehmende Einsatz von IT-Systemen sowie der elektronischen Aktenführung in den Geschäftsbereichen Vertragsmanagement, Beschaffung, Bestandsverwaltung und Rechnungswesen auf der einen und die zunehmende Angriffsfreudigkeit professioneller Betrüger und Datendiebe im IT-Umfeld auf der anderen Seite erfordern zudem eine verstärkte Professionalisierung beim Betrieb der zahlungsrelevanten IT-Systeme. Gleichmaßen bieten gerade die aktuellen Projekte, etwa die begonnene IT-Konsolidierung des Bundes oder auch die Implementierung der E-Rechnung, bei entsprechend kompetenter Implementierung der Systeme Vorteile in Bezug auf Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit der automatisierten Verfahren.

4 Einordnung der Maßnahmen des BMF

Mit den dargestellten Maßnahmen hat das BMF begonnen, den Risiken beim Betrieb zahlungsrelevanter IT-Systeme Rechnung zu tragen.

Die Maßnahmen des BMF befinden sich jedoch im Wesentlichen noch in einem frühen Umsetzungsstadium, so etwa die Novellierung der einschlägigen Normen (VV-ZBR und BestMaVB-HKR), aber auch die Einrichtung des neuen Kompetenzteams beim KKR. Die Wirksamkeit der Maßnahmen in Bezug auf die in der Bemerkung aufgezeigten und in den weiteren Prüfungen des Bundesrechnungshofes bestätigten Risiken beim Betrieb der zahlungsrelevanten IT-Systeme bleibt daher zunächst abzuwarten.

Dies gilt auch für die Frage, inwieweit das BMF die obersten Bundesbehörden mit seinen Schreiben und den eigenen Prüf- bzw. Beratungsaktivitäten von Bundeskasse und KKR tatsächlich dazu wird bringen können, ihrer Verantwortung für ihre zahlungsrelevanten IT-Systeme im jeweils eigenen Geschäftsbereich künftig angemessen gerecht zu werden und die diesen innewohnenden Risiken durch eigene Anstrengungen entgegenzuwirken.

Ohne ein verstärktes Engagement der primär verantwortlichen obersten Bundesbehörden, auf die auch das BMF in seinem Bericht erneut und zurecht hingewiesen hat, wird es aus Sicht des Bundesrechnungshofes schwerlich gelingen – trotz erster Erfolge bei einzelnen Bewirtschaftern – das Problembewusstsein insgesamt noch weiter zu stärken und den Willen der verantwortlichen obersten Bundesbehörden und aller an den Zahlungsprozessen beteiligten Stellen zu einer konsequenten Anwendung der vorgeschriebenen risikominimierenden Maßnahmen nachhaltig zu festigen.

Vor diesem Hintergrund sind die vom BMF dem Rechnungsprüfungsausschuss mitgeteilten Maßnahmen zwar erste Schritte in die richtige Richtung. Sie sind jedoch noch kein Garant dafür, dass es mittel- und langfristig zu einer flächendeckend sicheren, ordnungsgemäßen und risikoarmen Nutzung von zahlungsrelevanten IT-Systemen bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes auf allen Ebenen kommen wird.

Das BMF sollte nun zunächst die technische und rechtliche Betreuung des Themas mit der Besetzung der Stellen beim KKR sicherstellen. Die Form der Unterstützungsleistung sollte es umgehend in einem Beratungs- und Prüfungskonzept beschreiben. Die quantitative Nutzung des Kompetenzteams und dessen Einfluss auf die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit der bewirtschaftereigenen Verfahren sollte das BMF jährlich evaluieren. Bleibt das BMF hier den Nachweis der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems schuldig, muss es das Maßnahmenpaket nachbessern.

5 Stellungnahme des BMF

In seiner Stellungnahme vom 12. Mai 2016 zum vorliegenden Bericht des Bundesrechnungshofes betont das BMF, dass es die von ihm eingeleiteten Maßnahmen durchaus für geeignet halte, „*die Sicherheit beim Einsatz der automatisierten Verfahren deutlich zu erhöhen*“. Allerdings komme es – wie der Bundesrechnungshof zu Recht betone – entscheidend auf die verbesserte Verantwortungswahrnehmung der für den Einsatz der automatisierten Verfahren zuständigen Beauftragten für den Haushalt der obersten Bundesbehörden an. Auf diese habe das BMF nur bedingt Einfluss. Es gehe aber davon, dass künftig insbesondere das neue, zur Unterstützung der Bewirtschafter einzurichtende Arbeitsgebiet im KKR zu einer weiteren Verbesserung der Situation führen werde. Je größer die Beratungsanspruchnahme durch die Bewirtschafter zukünftig sein werde, umso hö-

her sei das Verbesserungspotenzial. Die hierfür neu eingerichteten Dienstposten beim KKR würden noch im Mai 2016 ausgeschrieben werden.

6 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass von einer *nachhaltigen Reduzierung* der Risiken beim Einsatz von zahlungsrelevanten Systemen durch die vom BMF bislang ergriffenen Maßnahmen noch nicht gesprochen werden kann. Das BMF selbst hat darauf hingewiesen, dass es u. a. entscheidend darauf ankommen werde, ob und inwieweit die Bewirtschafter künftig eine Beratung durch das erst noch aufzubauende neue Arbeitsgebiet im KKR in Anspruch nehmen. Die Wirkung dieses neuen, vom BMF für zentral angesehenen Instruments kann jedoch ex ante nicht sicher prognostiziert werden. Bereits deshalb kann heute eine verlässliche Aussage zu seiner Wirksamkeit noch nicht getroffen werden.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes bleibt die Eindämmung der Risiken beim Betrieb der zahlungs- und rechnungslegungsrelevanten IT-Systeme im HKR-System des Bundes auf ein vertretbares Maß eine Herausforderung, die als Daueraufgabe zu betrachten ist. Sie erfordert einen langen Atem und Durchhaltevermögen.

Für eine Entwarnung, wie sie das BMF mit seiner Äußerung andeutet, mit den von ihm ergriffenen Maßnahmen seien die Risiken beim Betrieb von zahlungsrelevanten IT-Systemen bereits „*nachhaltig reduziert*“ worden, ist es aus Sicht des Bundesrechnungshofes deshalb entschieden zu früh.

Der Bundesrechnungshof wird sich in seiner Funktion als unabhängige externe Finanzkontrolle des Bundes dieser Daueraufgabe stellen und seine Prüfungsleistungen in diesem Sektor auf unvermindert hohem Level fortsetzen. Dem Ausschuss wird er zu gegebener Zeit weiter berichten. Seine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem BMF in seiner Funktion als übergreifend verantwortliches Haushaltsressort wird er weiter fortsetzen und stärken.